

BGer 1C 433/2022 vom 12. Dezember 2023

Bundesgericht, 2023-12-12, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_433_2022

FR: TF 1C 433/2022 du 12 décembre 2023

IT: TF 1C 433/2022 del 12 dicembre 2023

Regeste

Stimmrecht; Gemeindeinitiative Hochdorf nutzt die Solarenergie | Politische Rechte

Erwägungen

E. 1

Gemäss Art. 82 lit. c BGG entscheidet das Bundesgericht über Beschwerden, die das Stimmrecht der Bürger und Bürgerinnen sowie die Volkswahlen und -abstimmungen betreffen. Diese Bestimmung ermöglicht die Beschwerde gegen alle Akte, die die politischen Rechte betreffen, auch auf kommunaler Ebene. Die Beschwerde im Bereich der politischen Rechte ermöglicht es den Stimmberechtigten insbesondere, sich darüber zu beschweren, dass eine Volksinitiative zu Unrecht der Volksabstimmung entzogen wurde, weil sie von der für diese Prüfung zuständigen Behörde ganz oder teilweise für ungültig erklärt wurde (BGE 128 I 190 E. 1.1). Die Beschwerde im Bereich der politischen Rechte steht jeder Person zu, die in der fraglichen Angelegenheit stimmberechtigt ist (Art. 89 Abs. 3 BGG), auch wenn sie kein eigenes rechtliches Interesse an der Aufhebung des angefochtenen Aktes hat (BGE 138 I 171 E. 1.3). Der Beschwerdeführer ist in der Gemeinde Hochdorf stimmberechtigt. Er hat zudem am Verfahren vor der Vorinstanz teilgenommen; er ist somit zur Beschwerde berechtigt (vgl. Art. 89 Abs. 1 lit. a in Verbindung mit Abs. 3 BGG; BGE 149 II 66 E. 1.4). Da auch die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde grundsätzlich einzutreten.

E. 2

Bei der Beschwerde in Stimmrechtssachen prüft das Bundesgericht nicht nur die Auslegung von Bundesrecht und von kantonalen verfassungsmässigen Rechten frei, sondern auch diejenige anderer kantonalen Vorschriften, welche den Inhalt des Stimm- und Wahlrechts normieren oder mit diesem in engem Zusammenhang stehen. Die Auslegung anderer kantonalen Normen durch die kantonalen Behörden ist vom Bundesgericht dagegen nur auf Willkür hin zu prüfen (vgl. Art. 95 BGG ; BGE 141 I 221 E. 3.1 ; 141 I 186 E. 3.1; je mit Hinweis). Es prüft die Anwendung des harmonisierten kantonalen Steuerrechts gleich wie Bundesrecht mit freier Kognition, jene des nicht-harmonisierten, autonomen kantonalen Rechts hingegen bloss auf Verletzung des Willkürverbots und anderer verfassungsmässiger Rechte (BGE 143 II 459 E. 2.1; 134 II 207 E. 2).

E. 3

Der Beschwerdeführer bringt vor, die Vorinstanz habe mehrere mit Dokumenten belegte Aspekte seiner Beschwerde nicht berücksichtigt. Zudem habe die Gemeinde nicht offengelegt, ob und allenfalls durch wen sie sich extern in der vorliegenden Sache habe beraten lassen. Die Annahme des Kantonsgerichts, dass keine Akten bestünden, die aus einer solchen externen Beratung hervorgegangen seien, sei willkürlich. Damit habe die

Vorinstanz seinen Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV) verletzt.

E. 3.1

Das rechtliche Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV) verlangt, dass die Behörde die Vorbringen des vom Entscheid in seiner Rechtsstellung Betroffenen tatsächlich hört, prüft und in der Entscheidfindung berücksichtigt. Daraus folgt die Verpflichtung der Behörde, ihren Entscheid zu begründen. Dabei ist es nicht erforderlich, dass sie sich mit allen Parteistandpunkten einlässlich auseinandersetzt und jedes einzelne Vorbringen ausdrücklich widerlegt. Vielmehr kann sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Punkte beschränken (BGE 146 II 335 E. 5.1 mit Hinweisen).

E. 3.2

Entgegen der Ansicht des Beschwerdeführers ist es nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz sich in ihren Erwägungen nicht mit allen Eingaben, insbesondere nicht mit solchen zu Rechtsvergleichen, auseinandersetzt. Der angefochtene Entscheid ist detailliert begründet und setzt sich mit den massgeblichen Fragen eingehend auseinander. Die Begründung des angefochtenen Entscheids ermöglichte es dem Beschwerdeführer, sich über dessen Tragweite Rechenschaft zu geben und ihn in voller Kenntnis der Sache beim Bundesgericht anzufechten. Damit ist der verfassungsrechtlichen Begründungspflicht Genüge getan. Ob die Auffassung der Vorinstanz zutreffend ist oder nicht, ist im Übrigen eine Frage der Rechtsanwendung.

E. 3.3

Die Aktenführungspflicht der Behörde bildet das Gegenstück zu dem aus Art. 29 Abs. 2 BV fliessenden Akteneinsichts- und Beweisführungsrecht der Partei (vgl. BGE 142 I 86 E. 2.2 mit Hinweis). Aufgrund dieser Aktenführungspflicht haben die Behörden alles in den Akten festzuhalten, was zur Sache gehört und entscheidungswesentlich sein kann (BGE 138 V 218 E. 8.1.2; 124 V 372 E. 3b; 124 V 389 E. 3a). Das Akteneinsichtsrecht bezieht sich grundsätzlich auf sämtliche verfahrensbezogenen Akten; ausgenommen sind praxisgemäss rein interne Akten, die ausschliesslich für die interne Meinungsbildung bestimmt sind und denen kein Beweischarakter zukommt (BGE 125 II 473 E. 4a mit Hinweisen). Die Vorinstanz hat die diesbezügliche Rüge als unsubstanziert qualifiziert und darauf hingewiesen, dass es in den Akten keine Hinweise darauf gebe, die Gemeinde habe sich in der streitigen Sache extern beraten lassen. Aus den Vorbringen des Beschwerdeführers geht nicht hervor, inwiefern aus einer allfälligen externen Beratung etwas hervorgegangen sein könnte, dem Beweischarakter zukommen könnte. Dies ist auch nicht ersichtlich, weshalb die Beschwerde insoweit unbegründet ist.

E. 4

Der Beschwerdeführer macht geltend, die angeblich zu Unrecht erfolgte Ungültigerklärung der Initiative "Hochdorf nutzt die Solarenergie" verletze seine politischen Rechte (Art. 34 BV in Verbindung mit § 17 der Verfassung vom 17. Juni 2007 des Kantons Luzern [KV/LU; SR 131.213] sowie § 10 der Gemeindeordnung vom 17. Juni 2007 der Gemeinde Hochdorf, in der Fassung vom 21. Mai 2017 [GO Hochdorf]).

E. 4.1

Die kommunale Initiative "Hochdorf nutzt die Solarenergie" sieht den Erlass eines ausformulierten Reglements vor, das die Solarstromproduktion in der Gemeinde Hochdorf fördern soll. Bei Inkrafttreten des Reglements wäre der Gemeinderat dazu verpflichtet, eine

kostendeckende Einspeisevergütung von mindestens 12 Rappen pro kWh für den in der Gemeinde produzierten und in das Stromnetz eingespeisten Solarstrom zu gewährleisten. Soweit eine Vergütung in diesem Umfang nicht anderweitig gesichert wäre, verlangt die Initiative die Errichtung eines Solarstromfonds zur Finanzierung dieser Einspeisevergütung. Dieser Fonds soll durch einen - jährlich an die effektiven Kosten anzupassenden - Betrag geüfnet werden, der pro bezogener kWh Strom primär durch den Netzbetreiber zu leisten wäre, jedoch als Netznutzungsentgelt auf die Endverbraucher im Gemeindegebiet überwält werden kann.

E. 4.2

Sollten die Voraussetzungen für die Errichtung eines Solarstromfonds vorliegen und die Gemeinde entsprechend tätig werden, müssten demnach die Endverbraucherinnen und Endverbraucher eine Abgabe bezahlen. Die Höhe dieser Abgabe bestimmt sich aufgrund der Strommenge, welche sie beziehen. Als "direkte Gegenleistung" erhalten die Endverbraucherinnen und Endverbraucher nach Darstellung des Beschwerdeführers einen Teil des ökologischen Mehrwerts des geförderten Solarstroms zugeteilt. Wer die Abgabe gestützt auf Art. 7 des vorgeschlagenen Reglements ausnahmsweise ganz oder teilweise rückerstattet erhält, bekommt auch keinen bzw. einen geringeren Anteil am ökologischen Mehrwert des geförderten Solarstroms. Grundsätzlich soll die Menge des jeweils zugeteilten ökologischen Mehrwerts, der mit den geförderten Solaranlagen erzeugt wird, proportional zum jeweiligen Stromverbrauch verteilt werden. Der Kreis der Abgabepflichtigen deckt sich so mit dem Kreis derjenigen Endverbraucherinnen und Endverbraucher, die den ökologischen Mehrwert des geförderten Solarstroms zugeteilt erhalten. Die Höhe der Abgabe hängt dabei direkt von der Menge des bezogenen Stroms ab. Die Höhe der Abgabe pro bezogener kWh Strom ist auf maximal 3 Rappen begrenzt.

E. 4.3

Zu Recht unstreitig geblieben ist, dass es sich bei der Abgabe um eine öffentliche Abgabe handelt, obwohl sie vom Netzbetreiber zu erheben ist. Trotz der "kann"-Formulierung ist von einer Pflicht des Netzbetreibers auszugehen, diese Kosten auf die Endverbraucherinnen und -verbraucher zu überwält. Diese sind gegebenenfalls dazu verpflichtet, eine entsprechende Abgabe in den vom Gemeinwesen zu schaffenden Solarstromfonds zu entrichten, weshalb sie als öffentliche Abgabe zu qualifizieren ist (vgl. zum Ganzen: PETER HETTICH/SIMONE WALTHER, Rechtsfragen um die kostendeckende Einspeisevergütung [KEV] für Elektrizität aus erneuerbaren Energien, ZBl 112/2011 S. 150 ff.). Die Abgabe bezweckt die finanzielle Förderung von in der Gemeinde Hochdorf selbst produziertem Solarstrom, damit dieser kostendeckend produziert werden kann, wobei ein Preis von 12 Rp. pro kWh implizit als kostendeckend angenommen wird. Damit weist die Verwendung der Abgabe Merkmale einer Subvention auf (vgl. zur rechtlichen Qualifikation einer ähnlichen Abgabe HETTICH/WALTHER, a.a.O., S. 161 ff.). Ob und allenfalls inwiefern eine solche Regelung mit den völkerrechtlichen Verpflichtungen vereinbar ist (vgl. hierzu ANDREAS STÖCKLI/LUKAS MARXER, Rechtliche Instrumente der Förderung erneuerbarer Energien unter besonderer Berücksichtigung des Einspeisevergütungssystems nach dem neuen Energiegesetz, in: *Le droit public en mouvement*, 2020, S. 1022; DAVIDE PINELLI, *Rechtliche Rahmenbedingungen erneuerbarer Energien im Lichte der Nachhaltigen Entwicklung*, 2014, S. 162), war nicht Gegenstand des bisherigen Verfahrens und wird auch vor Bundesgericht nicht thematisiert. Diese Frage könnte im Rahmen eines allfälligen späteren abstrakten oder konkreten

Normenkontrollverfahrens noch geprüft werden.

E. 5

Umstritten ist, ob die vorgesehene Regelung mit Art. 15 EnG (SR 730.0) und mit Art. 14 StromVG (SR 734.7) vereinbar ist.

E. 5.1

Das Netznutzungsentgelt ist auf Bundesebene gesetzlich geregelt (Art. 14 ff. StromVG). Es setzt sich zusammen aus den anrechenbaren Betriebs- und Kapitalkosten des Netzes sowie den Abgaben und Leistungen an Gemeinwesen (Art. 14 Abs. 1 und Art. 15 StromVG). Rechtsgrundlage für diese Abgaben an Gemeinwesen ist nicht das StromVG selbst, sondern die einschlägige Gesetzgebung des jeweils zuständigen Gemeinwesens (BGE 143 II 283 E. 1.2.4). Sie müssen die üblichen verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für eine Abgabenerhebung erfüllen, namentlich über eine hinreichende gesetzliche Grundlage verfügen (Art. 5 Abs. 1 und Art. 127 Abs. 1 BV ; vgl. Urteil 9C_633/2022 vom 22. Juni 2023 E. 3.3, zur Publikation bestimmt, mit Hinweisen). Die Abgaben an Gemeinwesen können grundsätzlich alle beliebigen Abgaben sein, die das jeweils zuständige Gemeinwesen rechtmässig erhebt. In erster Linie dachte der Gesetzgeber jedoch an Konzessionsabgaben für die Sondernutzung von öffentlichem Grund für Elektrizitätsleitungen. Solche Abgaben werden naturgemäss vom Elektrizitätsversorgungsunternehmen, welches die Leitungen betreibt, an das konzessionierende Gemeinwesen entrichtet. Indem der Bundesgesetzgeber aber vorsieht, dass diese Abgaben Bestandteil des Netznutzungsentgelts sind (Art. 14 Abs. 1 StromVG), welches von den Endverbraucherinnen und Endverbrauchern zu entrichten ist (Art. 14 Abs. 2 StromVG ; Art. 9 der Stromversorgungsverordnung vom 14. März 2008 [StromVV; SR 734.71]), geht er davon aus, dass diese Abgaben ebenfalls auf die Endverbraucherinnen und Endverbraucher überwält werden, die sie wirtschaftlich tragen (BGE 143 II 283 E. 3.4). Aus diesem Grund sieht das Gesetz ausdrücklich vor, dass diese Abgaben an Gemeinwesen auf der Stromrechnung, welche der Endverbraucher bzw. die Endverbraucherin erhält, transparent ausgewiesen sein müssen (Art. 6 Abs. 3 Satz 2 und Art. 12 Abs. 2 StromVG). Nach dem Willen des Bundesgesetzgebers sind somit die Endverbraucherinnen und Endverbraucher die Destinatäre der Abgaben, welche der Netzbetreiber dem Gemeinwesen bezahlt (Botschaft vom 3. Dezember 2004 zur Änderung des Elektrizitätsgesetzes und zum Stromversorgungsgesetz, BBl 2005 1611 ff., 1652; zum Ganzen: Urteil 2C_399/2017 vom 28. Mai 2018 E. 4.2).

E. 5.2

Entgegen der Ansicht der Vorinstanz wird die Netzbetreiberin durch die vorgeschlagene Regelung nicht dazu verpflichtet, ihre Tarife für den von ihr ins Stromnetz eingespeisten Solarstrom anzupassen. Unzutreffend ist auch, dass die vorgeschlagene Volksinitiative eine Abgabe zugunsten der Netzbetreiberin vorsehe; Destinatäre der Abgabe sind vorliegend vielmehr die verpflichteten Endverbraucherinnen und Endverbraucher, auf welche die Netzbetreiberin gemäss der vorgeschlagenen Regelung die entstehenden Mehrkosten überwälzen kann (vorne E. 4.3). Die diesbezüglichen vorinstanzlichen Einwände führen daher ins Leere (vgl. auch PHYLLIS SCHOLL/MARKUS FLATT, Energiewirtschaft Schweiz, 2022, S. 271). Ein Verstoß gegen Art. 15 EnG oder Art. 14 StromVG ist nicht ersichtlich.

E. 6

Umstritten ist, ob diese öffentliche Abgabe als Steuer zu qualifizieren ist.

E. 6.1

Die Vorinstanz qualifiziert den vorgesehenen finanziellen Zuschlag auf den Elektrizitätstarif als Steuer. Da der Gemeinde mangels einer Grundlage im Bundesrecht oder im kantonalen Recht die Kompetenz zum Erlass einer derartigen Steuer fehle, spricht sie der vorgesehenen Regelung die Zulässigkeit ab. Der Beschwerdeführer macht demgegenüber geltend, es handle sich bei der einzuführenden Abgabe um keine Steuer, sondern um eine Kausalabgabe, eine Lenkungs- oder Sonderabgabe. Selbst wenn es sich bei ihr um eine Steuer handeln würde, sei die Gemeinde befugt, eine solche Abgabe zu erheben.

E. 6.2

Steuern unterscheiden sich dadurch von den Kausalabgaben, dass sie voraussetzungslos, d.h. unabhängig vom konkreten Nutzen oder vom konkreten Verursacheranteil der steuerpflichtigen Person geschuldet sind. Kausalabgaben beruhen dagegen stets auf einem persönlichen Verpflichtungsgrund und sind meist das Gegenbild einer staatlichen Leistung zugunsten des pflichtigen Individuums oder das Entgelt für einen besonderen Vorteil (BGE 140 I 176 E. 5.2 mit Hinweisen).

E. 6.3

Verschiedene Aspekte sprechen dafür, die fragliche Abgabe nicht als Steuer zu qualifizieren, wie der Beschwerdeführer ausführlich darlegt. So dient die zu beurteilende Abgabe nicht fiskalischen Zwecken und wird nicht als allgemeine Einnahme der Gemeinde verwendet. Es erscheint diskutabel, ob dieser Abgabe eine Einnahmenbeschaffungsfunktion zukommt, welche eine Steuer typischerweise kennzeichnet (vgl. zum Begriff MARKUS REICH, Steuerrecht, 3. Aufl. 2020, § 2 N. 1). Der Zurechnungszusammenhang zwischen dem Kreis der Abgabepflichtigen und dem Verwendungszweck ist bei ihr eng. Zudem hängt ihre Höhe vom individuellen Verursacheranteil der Pflichtigen ab, weshalb sie auch nicht als Kostenanlastungssteuer zu qualifizieren ist (vgl. REICH, a.a.O., § 2 N. 17). "Gegenleistung" für die Abgabe ist ein entsprechender Anteil von in Hochdorf produziertem und mit der Abgabe gefördertem Solarstrom am bezogenen Strom. Die zu beurteilende Abgabe kann daher als nicht voraussetzungslos geschuldet angesehen und entsprechend als etwas anderes als eine Steuer qualifiziert werden (vgl. auch BJ, Kurzgutachten vom 16. Dezember 2005 zur Verfassungsmässigkeit der vom NR am 22.9.2005 beschlossenen Zuschläge auf die Übertragungskosten der Hochspannungsnetze, S. 3 f., welches eine ähnliche Abgabe als "Ausgleichsabgabe mit besonderem Verwendungszweck" qualifiziert; MARKUS GOEPFERT, in: Kratz/Merker/Tami/Rechsteiner [Hrsg.], Kommentar zum Energierecht, Band III, 2020, N. 4 zu Art. 35 EnG).

E. 6.4

Wie die Vorinstanz zu Recht ausführt, sprechen hingegen auch verschiedene Gründe dafür, die Abgabe als Steuer zu qualifizieren. So verneint die Vorinstanz im Wesentlichen, dass die Abgabepflichtigen für die geschuldete Abgabe eine Gegenleistung erhalten würden. "Lokaler Ökostrom" könne nicht als Gegenleistung angesehen werden, denn, was die Strombezüger erhalten würden, sei Strom. Die Produktionsmethode habe demnach keinen Einfluss auf das Produkt. Nach diesem Verständnis ergibt sich, dass der finanzierte "Mehrwert" in der Unterstützung einer umweltfreundlichen Stromproduktion besteht. Damit leistet diese Abgabe einen Beitrag zur ökologischen lokalen Energiegewinnung und

mutmasslich zur Versorgungssicherheit - alles Dinge, die in erster Linie im öffentlichen Interesse liegen. Das Endprodukt, der Strom, welches im individuellen Interesse ist, ist nach dieser Lesart von der Abgabe unabhängig. Besteht jedoch keine Gegenleistung, ist auch die Abgabe voraussetzungslos und damit eine Steuer. Ohne Gegenleistung kann auch das Äquivalenzprinzip nicht greifen. Dass für Ökostrom ein höherer Marktpreis besteht und Ökostrom-Zertifikate gehandelt werden können, ändert daran nichts, denn vorliegend sind diese Vorteile nicht realisierbar, sondern rein theoretischer Natur (vgl. Urteil 2C_434/2019 vom 17. März 2021 E. 4.1.2) : Die Ökostrom-Zertifikate, welche die Endverbraucherinnen und -verbraucher erhalten, sind nämlich keine handelbaren Wertschriften, sondern dienen als Quittungen, die bestätigen, dass Ökostrom konsumiert wurde. Diese Erwägungen der Vorinstanz sind im Rahmen der vorzunehmenden Willkürprüfung (siehe vorne E. 2) nicht zu beanstanden. Demnach konnte die Vorinstanz die vorgesehene Abgabe ohne in Willkür zu verfallen als Steuer qualifizieren.

E. 7

Umstritten ist weiter, ob es nach luzernischem Verfassungsrecht zulässig ist, dass die Gemeinde eine solche Abgabe erhebt.

E. 7.1

Ob der vorgeschlagene Erlass in einen verfassungsrechtlich garantierten Autonomiebereich fällt, ist mittels Auslegung der einschlägigen Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen zu bestimmen. Die Auslegung von Verfassungsnormen folgt grundsätzlich denselben Regeln, die für die Auslegung des Gesetzesrechts gelten. Dieses muss in erster Linie aus sich selbst heraus, das heisst nach dem Wortlaut, Sinn und Zweck und den ihm zugrunde liegenden Wertungen auf der Basis einer teleologischen Verständnismethode ausgelegt werden. Ausgangspunkt der Auslegung eines Rechtssatzes bildet der Wortlaut der Bestimmung (grammatikalisches Element). Ist der Wortlaut der Bestimmung nicht ganz klar und bleiben verschiedene Interpretationen möglich, muss nach der wahren Tragweite der Bestimmung gesucht werden. Dabei sind alle anerkannten Auslegungselemente zu berücksichtigen. Gefordert ist die sachlich richtige Entscheidung im normativen Gefüge, ausgerichtet auf ein befriedigendes Ergebnis aus der ratio legis (zum Ganzen: BGE 147 I 136 E. 2.3.2 mit Hinweisen).

E. 7.2

Analog zu Art. 50 Abs. 1 BV gewährleistet auch die Verfassung des Kantons Luzern die Autonomie der Gemeinden, wobei die Gesetzgebung ihren Umfang bestimmt und dabei einen möglichst grossen Handlungsspielraum gewährt (§ 68 Abs. 2 KV/LU). Sie sieht weiter vor, dass der Kanton und die Gemeinden ihre Mittel unter anderem durch Erhebung von Steuern und anderen Abgaben beschaffen (§ 77 lit. a KV/LU). Der Wortlaut von § 77 lit. a KV/LU legt nahe, dass die Gemeinden im Zusammenhang mit der Erhebung von Steuern eine gewisse Kompetenz geniessen sollen. Wie weit diese Zuständigkeit reicht und inwieweit die Entscheidungsfreiheit der Gemeinden durch kantonale Gesetze eingeschränkt werden darf, wird aus dem Verfassungswortlaut hingegen nicht unmittelbar klar (BGE 147 I 136 E. 2.3.3).

E. 7.3

Gemäss § 78 Abs. 2 KV/LU stärkt der Kanton die finanzielle Autonomie der Gemeinden, insbesondere indem er ihnen ausreichende Finanzierungsquellen belässt. Der Wortlaut von § 78 Abs. 2 KV/LU und der geschichtliche Hintergrund dieser Verfassungsnorm zeigen,

dass der Verfassungsgeber des Kantons Luzern der Finanzautonomie der Gemeinden ein grosses Gewicht beimass (vgl. BGE 147 I 136 E. 2.3.4; KURT STALDER, in: Richli/Wicki [Hrsg.], Kommentar der Kantonsverfassung Luzern, 2010, N. 2 ff. und N. 26 ff. zu § 78 KV/LU). Diese Bestimmung steht unter dem Titel und damit in engem Zusammenhang mit dem Finanzausgleich. Sie kommt bei der Kompetenzausscheidung zwischen Kanton und Gemeinden zumindest insoweit zum Tragen, als sie impliziert, dass die Finanzhoheit der Gemeinden nicht ausgehöhlt werden darf. Dies wäre nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung der Fall, wenn und soweit der Kanton den Gemeinden nicht zugesteht, ihren Steuerfuss selbst festzusetzen. Dadurch würde der Kanton den Gemeinden nämlich die Kontrolle über die Höhe der Einnahmen aus ihrer weitaus wichtigsten Einnahmequelle komplett entziehen und ihre Entscheidungsfreiheit in finanzieller Hinsicht auf die Ausgabenseite reduzieren (BGE 147 I 136 E. 2.3.5). Erst im Zusammenspiel von § 77 lit. a mit § 78 Abs. 2 KV/LU ergibt sich so ein verfassungsrechtlich gewährleisteter Mindestinhalt der kommunalen Finanzautonomie. Ausserhalb dieses Minimalgehalts ist es am kantonalen Gesetzgeber, der kommunalen Finanzautonomie ein grosses Gewicht zu gewährleisten (vgl. § 68 Abs. 2 KV/LU). So wird in der Botschaft vom 22. November 2005 des Regierungsrats an den Grossen Rat des Kantons Luzern zum Entwurf einer neuen Kantonsverfassung, S. 79, ausgeführt: "Der Umfang der Autonomie ist im Einzelnen vielschichtig - Organisation, Aufgaben, Finanzen - und in den verschiedenen Bereichen des staatlichen Handelns unterschiedlich. Deshalb muss er in der Gesetzgebung exakt umschrieben werden. Aus der gesetzlichen Regelung des kommunalen Handlungsspielraums ergibt sich die Verantwortung der Gemeinden. Nach der Verfassungsvorschrift hat der Kanton den Gemeinden einen möglichst grossen Spielraum zu belassen. Damit wird den rechtsetzenden Kantonsbehörden ein politischer Richtungsauftrag erteilt: Soweit wie in den zahlreichen Interessenabwägungen, welche den Gesetzgebungsprozess begleiten, möglich, sollen sich Regierungsrat und Kantonsrat am Leitgedanken einer substanziellen Gemeindeautonomie orientieren. Dies stärkt die Gemeinden als politische Einheiten und fördert dadurch die Bevölkerungsnähe sowie die unmittelbare demokratische Teilhabe auf Gemeindestufe." Jedenfalls lässt sich allein aus der in § 77 lit. a KV/LU aufgeführten Kompetenz der Gemeinden, Abgaben und Steuern zu erheben, nicht schliessen, wie weit diese Kompetenz reicht. Noch weniger ergibt sich daraus, dass die Abgabe- und insbesondere die Steuerhoheit der Luzerner Gemeinden umfassend sei (anders offenbar MARTIN KOCHER in seiner Anmerkung zu BGE 147 I 136, ZBl 121/2020 S. 679 f., der von einer "integralen Finanzhoheit" der Luzerner Gemeinden spricht). Vielmehr kommt § 77 KV/LU "lediglich informativer Charakter" zu, er begründet "keine verfassungsmässige Grundlage für die darin genannten Einnahmequellen" (FELIX RICHNER, in: Richli/Wicki [Hrsg.], Kommentar der Kantonsverfassung Luzern, 2010, N. 13 zu § 77 KV/LU). Die vorliegend zur Diskussion stehende Abgabe ist kein derart zwingender Bestandteil der Finanzautonomie der Gemeinde, dessen Fehlen dazu führen würde, dass den Gemeinden keine ausreichenden Finanzierungsquellen im Sinne von § 78 Abs. 2 KV/LU mehr zur Verfügung stünden und dadurch ihre Finanzautonomie ausgehöhlt würde. Damit beschlägt die fragliche Abgabe nicht den verfassungsrechtlich geschützten Minimalgehalt der kommunalen Finanzautonomie. Auch eine historische Auslegung führt zu keinem anderen Ergebnis (vgl. Verhandlungsprotokolle des Grossen Rats des Kantons Luzern 4/2006, S. 1812 f., 1998 ff.). Da nach § 68 Abs. 2 KV/LU die kantonale Gesetzgebung ausserhalb des bereits verfassungsrechtlich geschützten Minimalgehalts den Umfang der Gemeindeautonomie

bestimmt, ist die Kognition des Bundesgerichts diesbezüglich auf die Prüfung von Willkür beschränkt (vorne E. 2).

E. 7.4

Die Vorinstanz führt nach dem Gesagten (vorne E. 7.3) jedenfalls unter Willkürgesichtspunkten zu Recht aus, dass weder § 77 lit. a noch § 78 Abs. 2 KV/LU die kommunale Kompetenz zur Erhebung einer Steuer begründen. Gestützt auf § 68 Abs. 2 KV/LU wäre demnach erforderlich, dass ein kantonales Gesetz der Gemeinde eine entsprechende Steuerkompetenz im Bereich des Stromrechts einräumen würde. Dies sei jedoch nicht der Fall.

E. 7.5

Es trifft zwar zu, dass - wie der Beschwerdeführer vorbringt - die vorgeschlagene kommunale Regelung inhaltlich mit verschiedenen kantonalen Gesetzen namentlich im Energiebereich bzw. darin enthaltenen Bestimmungen gut vereinbar, womöglich gar in deren Sinn wäre. Eine Grundlage in einem kantonalen Gesetz für eine entsprechende Steuerkompetenz der Gemeinden im Bereich des Stromrechts vermag er jedoch nicht darzutun und ist auch nicht ersichtlich.

E. 7.6

Es erscheint daher nicht als willkürlich, wenn die Vorinstanz mangels einer entsprechenden kantonalgesetzlichen Grundlage die Kompetenz der Gemeinde verneint, eine solche Abgabe zu erheben, zumal es sich bei der fraglichen Abgabe ihrer Ansicht nach um eine Steuer - und damit immerhin um eine voraussetzungslos geschuldete Abgabe - handelt (vorne E. 6).

E. 8

Der Beschwerdeführer beantragt, allenfalls sei auf Teilungültigkeit zu entscheiden und "zum Beispiel" bestimmte Sätze oder Satzteile aus dem Initiativtext zu streichen. Es ist jedoch nicht ersichtlich, wie mit den vorgeschlagenen Streichungen die Konformität des verbleibenden Initiativtexts mit dem übergeordneten Recht zu erreichen wäre. Bereits deshalb ist diesem Antrag nicht zu entsprechen.

E. 9

Die Beschwerde erweist sich als unbegründet und ist abzuweisen. Bei diesem Ausgang des Verfahrens wird der Beschwerdeführer kostenpflichtig (Art. 66 Abs. 1 BGG). Es sind keine Parteientschädigungen zuzusprechen (Art. 68 BGG).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.